

УДК 342.95

С. А. РЕЗАНОВ,

*викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
факультету підготовки фахівців міліції громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено сутність та процес застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ та його стадії. Розглянуто проблему співвідношення дискреційних повноважень та ефективності як принципу управління. Досліджено поняття та механізм використання дискреційних повноважень та чинники, які його обмежують, а також можливі шляхи удосконалення.

У державно-правовому регулюванні суспільних відносин важливу роль відіграє застосування права. Владна діяльність органів внутрішніх справ забезпечує переведення загальних правил поведінки, які містяться в нормативно-правових актах, і діяльності різноманітних суб'єктів у площину їх індивідуально-конкретної дії. Проблема полягає в широкому застосуванні адміністративного розсуду під час ухвалення індивідуально-правових актів. Дана діяльність здійснюється у встановлених законом формах, хоча сам процес використання адміністративного розсуду нормативно не врегульований.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню зокрема та загальнотеоретичним аспектам правозастосовчої діяльності взагалі присвятили свої праці такі вчені, як: В. М. Дубовицький, Б. М. Лазарев, В. Г. Лебединський, В. І. Ремнєв, Ю. П. Соловей, Г. Й. Ткач, Д. М. Чечот тощо.

Мета даної статті полягає в комплексному аналізі механізму застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. Подальше удосконалення ґрунтується на більш детальному нормативному забезпеченні даного процесу в законодавстві.

Застосування права має підзаконний та індивідуальний характер, оскільки безпосереднім об'єктом застосування права є конкретний випадок, а припис правозастосовчого акта стосується персонально визначених осіб. Відсутність чітких методологічних позицій при розкритті поняття, сутності і призначення стадій правозастосовчого процесу в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) призводить до того, що за основу його розподілу беруть різні ознаки.

Стадії правозастосовчого процесу – це вироблені наукою і практикою та закріплені в законі необхідні ступені пізнання істини. У побудові правозастосовчого процесу та послідовності його стадій закладена реальна гарантія встановлення істини. Відносини у сфері правозастосування ОВС являють собою особливу форму суспільних відносин. Їм найбільш властиві усвідомленість, нормативно-оцінний характер та організаційна оформленість. Своє ідеологізоване вираження вони одержують у нормі права, тобто в імперативній моделі, правилі взаємодії, сформульованій у тексті закону.

Усі стадії правозастосовчого процесу досить тісно пов'язані із застосуванням дискреційних повноважень. Інакше кажучи, в діях ОВС дуже часто існує певна свобода вибору – можливість застосування адміністративного розсуду.

Так, серед інших підстав для порушення адміністративної справи також можна назвати безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою, яке відрізняється від інших підстав насамперед тим, що вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Зазначена підстава має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю. По-друге, припущення про порушення виникає тільки у свідомості уповноваженої особи [1, с. 49].

Адміністративний розсуд може виявлятися в наданні працівнику міліції можливості на власний розсуд оцінювати юридичний факт. Певний аспект свободи вибору існує під час накладення стягнень за адміністративні правопорушення. Стягнення за адміністративні правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність

за вчинене правопорушення, в точній відповідності з Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими актами про адміністративні правопорушення. З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, при накладенні стягнення враховувати низку факторів: характер учиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність [2]. Разом із тим у практичній діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції зазначені правила виконуються не завжди. В усякому випадку встановити, що саме враховано для визначення конкретного заходу стягнення, практично неможливо, тому що це не відображається в жодному документі.

Свою точку зору з даного питання висловлює А. П. Коренів [3]. Так, доцільність він тісно пов'язує з адміністративним розсудом, під яким розуміє визначений рамками законодавства ступінь свободи органа (посадової особи) у правовому вирішенні індивідуальної конкретної управлінської справи, що надається з метою прийняття оптимального рішення у справі. Адміністративний розсуд може виражатися в наданні співробітнику міліції можливості за його розсудом оцінювати юридичний факт. Так, при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення співробітник міліції, уповноважений вирішувати справу, може відповідно до КУпАП звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитися усним зауваженням. Тут вирішення питання «малозначності» залишається на розсуд співробітника.

Різновидом адміністративного розсуду можна вважати також надання посадовій особі ОВС права на її розсуд видавати акт (приймати рішення) на основі вільного вибору одного з декількох рівнозначних, із погляду законності, варіантів вирішення справи, передбачених нормою права. Наприклад, начальник органу внутрішніх справ відповідно до КУпАП може піддати особу, що вчинила дрібне хуліганство, штрафу або направити справу на розгляд до суду.

Адміністративний розсуд виражається в прийнятті посадовцем ОВС рішення (у вчиненні дії) на основі «гнучких» правових норм, що містять «розтяжні» формулювання: «вживає негайних заходів», «якщо є достатні підстави»,

«вправі використовувати будь-які підручні засоби». Співробітник міліції сам повинен усвідомити зміст і призначення таких понять. При цьому зовсім не значить, що він абсолютно вільний у своїх діях. Від нього потрібно таке розуміння формулювань цих правових норм, яке має найбільш широке поширення в даний момент у тій або іншій сфері життєдіяльності. Надання посадовцю ОВС можливості диференційовано підходити до вирішення індивідуальних справ дозволяє йому оптимально реалізувати норми права в життя. Проте гнучкість норми права має свої межі, виходити за які він не повинен. Отже, посадова особа ОВС не діє абсолютно вільно.

Слід зазначити, що адміністративний розсуд завжди має правовий характер, є правовим розсудом. Застосування розсуду можливе за умови дотримання визначених вимог:

- він завжди повинен здійснюватися в рамках закону;
- адміністративний розсуд може бути використаний з метою більш ефективного, доцільного, оптимального здійснення адміністративної й іншої діяльності ОВС;
- акт, прийнятий на основі розсуду, повинен мати мету, для досягнення якої законодавець дав посадовій особі ОВС право діяти на свій розсуд;
- акт, прийнятий на основі адміністративного розсуду, повинний містити в собі мотиви, що спонукали його скористатися правом розсуду.

Застосування дискреції в ОВС – це момент розсуду, сфера повноважень, у яких особі, що приймає рішення, дається деяке право вибору. Тут усе залежить від ступеня свободи дій, що може бути різноманітною: від елемента власного судження, необхідного для інтепретації і застосування загальних стандартів, до відкритої пропозиції посадовій особі прийняти таке рішення, яке вона вважає найкращим у даній ситуації. Відповідно було б неправильним вважати дискрецію іншою групою процесів, ніж застосування загальних стандартів. Вони настільки тісно пов'язані один з одним, що в деяких випадках точніше було б вважати, що між ними існує дуже запутаний зв'язок, а дискреція властива самій ідеї застосування загальних стандартів. Дискреція в цьому змісті звичайно зустрічається в адміністративних ситуаціях, коли, наприклад, міністру надано право приймати ті рішення, які він вважає необхідними. Якщо по прийнятті цих рішень

додаткові вказівки не надаються, у такому випадку влада дійсно має широку свободу дій.

На підставі загального розуміння дискреції як деякої змінної, присутньої в тому або іншому ступені в більшій частині конкретних рішень, можна виділити декілька достатньо чітко помітних значень цього поняття:

- дискреція, як надання посадовій особі ОВС визначених повноважень, але відсутність стандартів, які спрямовують їх застосування;

- дискреція як інтепретація загальних стандартів;

- дискреція як дозвіл посадовцю ОВС відступати від обов'язкових загальних стандартів.

Хоча і потрібно розрізняти вищевказані значення поняття дискреції, але на практиці вони, звичайно, частково збігаються, і взаємозалежні одне від одного.

Дискреційні повноваження ОВС порушують багато цікавих і важливих для адміністративного права питань. Зокрема, дуже ливо дослідити проблему співвідношення дискреції й ефективності як принципу управління.

Щодо дискреції в правозастосувальній діяльності ОВС є два загальних зауваження. Перше стосується думки, що зустрічається часто в європейській юриспруденції – про те, що під дискрецією розуміється щось незаконне, що позначає суб'єктивний і довільний підхід. Варто чітко зазначити, що таке уявлення помилкове – дискреція внутрішньо в будь-якій системі юридичного контролю і є поняттям, що виникло й існує в рамках закону. Навіть у судовій діяльності суддя приймає рішення, керуючись законом і внутрішнім переконанням, змістом якого є саме дискреція, розсуд судді, проте в межах закону. Друге загальне зауваження стосується питання про те, як дискрецію обмежити і контролювати. І знову в цьому аспекті в окремих континентальних правових системах існує тенденція вважати дискрецію «чорним ящиком», куди ніхто не має права проникати. Західні правові системи розробили різноманітні юридичні методи для того, щоб впливати на дискрецію – обмежувати її, структурувати і регулювати її використання. Особливо це важливо в хитливих політико-правових системах, як, наприклад, у постсоціалістичних країнах на першому етапі їх існування.

Представники ОВС повинні мати право формулювати загальні норми, якими необхідно керуватися при застосуванні дискреції. Наскільки суворими можуть бути стандарти і чи можуть вони перетворитися на правила, залежить від конкретної юридичної системи, але доктрина проти обмежень може встановити певні кордони нормативної природи стандартів. Деякі юридичні системи йдуть далі і вимагають, щоб адміністративні органи визначали стандарти, які регулюють застосування дискреції. Навіть якщо стандарти сформульовані, це не означає, що вони автоматично будуть піддані гласності. Адміністративна влада може з легкістю приховувати від громадськості ті стандарти, якими вона керується при прийнятті рішень.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що проблема застосування адміністративного розсуду набула досить великої гостроти. Представник ОВС повинен застосовувати розсуд залежно від конкретних обставин справи. Вирішувати заздалегідь – значить ускладнювати дискрецію. Не потрібно заздалегідь визначати, яким чином він буде розглядати справи в майбутньому. Використання адміністративного розсуду та дискреційних повноважень у правозастосувальній діяльності ОВС є беззаперечним. Тільки існування певної свободи в діях посадової особи під час прийняття управлінського рішення може зробити цю діяльність найбільш ефективною. Усі стадії управлінського процесу досить тісно пов'язані з застосуванням дискреційних повноважень, і якщо позбавити працівників ОВС права діяти на власний розсуд, це може призвести до негативних наслідків. Неможливо досконально закріпити повноваження посадових осіб ОВС у законах та інших нормативно-правових актах. Закони розраховані на звичайні умови та нормальні обставини. Але трапляється й так, що ситуація стає екстремальною й дотримання якоїсь норми, реалізація припису суду або прокурора може поставити під загрозу правопорядок у регіоні, країні. Тому існування адміністративного розсуду та дискреційних повноважень є невід'ємною частиною правозастосувальної діяльності ОВС.

Список використаної літератури

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-е вид., виправл. і доп. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 112 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122. – 3 наступ. змін. та допов.

3. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. – Изд. 4-ое, с изм. и доп. – М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2003. – 309 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2011

**РЕЗАНОВ С. А. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Исследованы суть и процесс применения административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел и его стадии. Рассмотрена проблема соотношения дискреционных полномочий и эффективности как принципа управления. Исследованы понятие и механизм использования дискреционных полномочий и факторы, которые его ограничивают, а также возможные пути усовершенствования.

**REZANOV S. APPLICATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN ACTIVITY
OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS**

The essence and process of application of administrative discretion in activity of organs of internal affairs and its stages are researched. The problem of correlation of discretionary plenary powers and efficiency as management principle is examined. A concept and mechanism of the use of discretionary plenary powers and factors which limit him, possible ways of improvement, are researched.